Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

29 de abril de 2015 *

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2003/87/CE — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União — Determinação do alcance da obrigação de devolução de licenças de emissão — Sanções — Artigo 16.º, n.os 1 e 3»

No processo C-148/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Bundesverwaltungsgericht (Alemanha), por decisão de 20 de fevereiro de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 31 de março de 2014, no processo

Bundesrepublik Deutschland

contra

Nordzucker AG,

sendo intervenientes:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente de secção, J.-C. Bonichot (relator), A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça e C. Lycourgos, juízes,

advogado-geral: N. Wahl,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Bundesrepublik Deutschland, por G. Buchholz, Rechtsanwalt,

— em representação da Nordzucker AG, por I. Zenke e M.-Y. Vollmer, Rechtsanwältinnen,

— em representação do Governo alemão, por T. Henze e K. Petersen, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo checo, por M. Smolek e S. Šindelková, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: alemão.

— em representação do Governo neerlandês, por M. de Ree e M. Bulterman, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo do Reino Unido, por J. Beeko, na qualidade de agente, assistida por R. Palmer, barrister,

— em representação da Comissão Europeia, por E. White e C. Hermes, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 5 de fevereiro de 2015,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 16.º, n.os 3 e 4, da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO L 275, p. 32), conforme alterada pela Diretiva 2004/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de outubro de 2004 (JO L 338, p. 18, a seguir «Diretiva 2003/87»).

2 O pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Bundesrepublik Deutschland, representada pela Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (Autoridade Alemã do Comércio de Emissões da Agência Federal do Ambiente, a seguir «Emissionshandelsstelle») à Nordzucker AG (a seguir «Nordzucker»), a respeito de uma decisão pela qual se aplicou uma coima de 106 920 euros a esta última pela violação da obrigação de devolver um número de licenças de emissão de gases com efeito de estufa suficiente para cobrir as suas emissões no ano anterior.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2003/87 tem a seguinte redação:

«Os títulos de emissão de gases com efeito de estufa devem incluir os seguintes elementos:

[…]

e) A obrigação de devolver licenças de emissão equivalentes ao total das emissões da instalação em cada ano civil, verificadas em conformidade com o artigo 15.º, no prazo de quatro meses a contar do termo do ano em causa.»

4 O artigo 12.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Transferência, devolução e anulação de licenças de emissão», prevê no seu n.º 3:

«Os Estados-Membros devem assegurar a devolução pelo operador de cada instalação, até 30 de abril de cada ano, de um número de licenças de emissão equivalente ao total das emissões provenientes dessa instalação durante o ano civil anterior, tal como verificadas nos termos do artigo 15.º, e a sua consequente anulação.»

5 O artigo 14.º da mesma diretiva dispõe:

«1. A Comissão deve adotar, até 30 de setembro de 2003, nos termos do n.º 2 do artigo 23.º, orientações para a monitorização e a comunicação de informações relativas às emissões, resultantes das atividades enumeradas no anexo I, de gases com efeito de estufa especificados em relação a essas atividades. Essas orientações devem basear-se nos princípios da monitorização e da comunicação de informações estabelecidos no anexo IV.

2. Os Estados-Membros devem assegurar a vigilância das emissões em conformidade com as orientações.

3. Os Estados-Membros devem assegurar que o operador de cada instalação comunique à autoridade competente, em conformidade com as orientações, após o termo de cada ano civil, as informações relativas às emissões da instalação no ano em causa.»

6 O artigo 15.º da Diretiva 2003/87 enuncia:

«Os Estados-Membros devem assegurar que os relatórios apresentados pelos operadores, nos termos do n.º 3 do artigo 14.º, sejam verificados em conformidade com os critérios estabelecidos no anexo V e que as autoridades competentes sejam informadas dos resultados da verificação.

Os Estados-Membros devem assegurar, até 31 de março de cada ano, que os operadores cujos relatórios não tiverem sido considerados satisfatórios, em conformidade com os critérios estabelecidos no anexo V, no que se refere às emissões do ano anterior, não possam transferir licenças de emissão enquanto os respetivos relatórios não forem considerados satisfatórios.»

7 O artigo 16.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Sanções», prevê:

«1. Os Estados-Membros devem estabelecer as regras relativas às sanções aplicáveis em caso de infração às disposições nacionais aprovadas por força da presente diretiva e tomar todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. As sanções impostas devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas. […]

2. Os Estados-Membros devem assegurar a publicação dos nomes dos operadores que não devolvam licenças de emissão suficientes nos termos do n.º 3 do artigo 12.º

3. Os Estados-Membros devem assegurar que os operadores de instalações que não devolvam, até 30 de abril de cada ano, licenças de emissão suficientes para cobrir as suas emissões no ano anterior sejam obrigados a pagar uma multa pelas emissões excedentárias. A multa por emissões excedentárias será igual a 100 euros por cada tonelada de equivalente dióxido de carbono emitida relativamente à qual o operador não tenha devolvido licenças. O pagamento da multa por emissões excedentárias não dispensa o operador da obrigação de devolver uma quantidade de licenças de emissão equivalente às emissões excedentárias aquando da devolução das licenças de emissão relativas ao ano civil subsequente.

4. Durante o período de três anos com início em 1 de janeiro de 2005, os Estados-Membros devem aplicar uma multa por emissões excedentárias mais baixa, igual a 40 euros […].»

8 O artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva 2003/87 tem a seguinte redação:

«Sempre que se faça referência ao presente número, são aplicáveis os artigos 5.° e 7.° da Decisão 1999/468/CE, tendo-se em conta o disposto no seu artigo 8.º

[…]»

9 A Decisão 2004/156/CE da Comissão, de 29 de janeiro de 2004, que estabelece orientações para a monitorização e a comunicação de informações relativas às emissões de gases com efeito de estufa, nos termos da Diretiva 2003/87 (JO L 59, p. 1, a seguir «orientações»), prevê no seu ponto 7.4, quinto e sexto parágrafos:

«No final do processo de verificação, o verificador deve determinar se o relatório sobre as emissões contém alguma inexatidão material. Se o verificador concluir que o relatório sobre as emissões não contém qualquer inexatidão material, o operador pode apresentar o relatório em causa à autoridade competente, em conformidade com o n.º 3 do artigo 14.º da [Diretiva 2003/87]. Se o verificador concluir que o relatório sobre as emissões contém uma inexatidão material, o relatório do operador não será considerado satisfatório. Nos termos do artigo 15.º da [Diretiva 2003/87], os Estados-Membros devem assegurar que os operadores cujos relatórios não tenham, até 31 de março de cada ano, sido considerados satisfatórios no que se refere às emissões do ano anterior não possam transferir licenças de emissão enquanto os respetivos relatórios não forem considerados satisfatórios. Os Estados-Membros determinarão as sanções aplicáveis, em conformidade com o artigo 16.º da [Diretiva 2003/87].

A autoridade competente utilizará o valor correspondente às emissões totais de uma instalação constante do relatório considerado satisfatório para verificar se o operador entregou um número de licenças suficiente para cobrir as emissões da instalação em causa.»

Direito alemão

10 Na Alemanha, a Diretiva 2003/87 foi transposta pela Lei sobre o comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen), de 8 de julho de 2004 (BGBl. I, p. 1578, a seguir «TEHG»).

11 O § 5, n.ºs 1 e 3, da TEHG dispõe:

«(1) A partir de 1 de janeiro de 2005, o responsável fica obrigado a determinar as emissões geradas pela sua atividade ao longo de um ano civil […] e a comunicar as emissões até 1 de março do ano seguinte à autoridade competente […].

(3) Antes da sua apresentação, o relatório de emissões previsto no n.º 1 deve ser verificado por um organismo especializado, indicado pela autoridade competente de acordo com o disposto no anexo 3 da presente lei. […]»

12 O § 6, n.º 1, da TEHG tem a seguinte redação:

«A partir de 2006, o responsável deve devolver à autoridade competente, até 30 de abril de cada ano, o número de licenças de emissão equivalente às emissões geradas pela sua atividade no ano civil anterior.»

13 O § 18 da TEHG, com a epígrafe «Obrigação de devolução», prevê, nos seus n.ºs 1 e 3:

(1) Caso o operador responsável não cumpra a obrigação decorrente do § 6, n.º 1, a autoridade competente impõe uma obrigação de pagamento de 100 euros, ou de 40 euros durante o primeiro período de atribuição de licenças, por cada tonelada do equivalente de dióxido de carbono emitida em relação à qual o mesmo operador responsável não tenha devolvido licenças de emissão. A obrigação de pagamento pode não ser imposta se o operador responsável não tiver cumprido a sua obrigação decorrente do § 6, n.º 1, por motivos de força maior.

[…]

(3) O responsável fica obrigado à devolução das licenças em falta […] até 30 de abril do ano seguinte. […]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

14 Resulta da decisão de reenvio que a Nordzucker explorava, até março de 2008, uma refinaria de açúcar. O estabelecimento incluía um gerador de vapor utilizado, parcialmente, para a desidratação de lamelas de beterraba. Desidratadas e comprimidas, estas últimas eram vendidas como alimento para animais.

15 De acordo com uma carta do Bundesministerium für Umwelt (Ministério Federal do Ambiente), de 17 de junho de 2004, dirigida à Verein der Zuckerindustrie (Associação Alemã da Indústria Açucareira), as unidades de secagem necessárias ao funcionamento da indústria açucareira não estão sujeitas ao regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa. Pelo contrário, quando uma caldeira, destinada à produção de vapor ou de eletricidade, é utilizada numa unidade secundária, que está ligada a uma unidade de produção ou de refinação de açúcar, a caldeira está, em princípio, sujeita a esse regime.

16 Em 2006, a Nordzucker elaborou o seu relatório de emissões de gases com efeito de estufa relativo a 2005, indicando que o gerador de vapor produziu um total de 40 288 toneladas de emissões dióxido de carbono, não incluindo as emissões resultantes da desidratação das lamelas de beterraba que ascendiam a 2 673 toneladas de dióxido de carbono. Depois da validação deste relatório por um verificador, a Nordzucker devolveu, no prazo previsto na TEHG, um número de licenças de emissão correspondente à quantidade de emissões que constavam no seu relatório. Depois de expirado aquele prazo, a Emissionshandelsstelle constatou a existência de irregularidades no relatório da Nordzucker no que respeita à imputação dos diversos fluxos de combustíveis. Em resultado disso, a Nordzucker corrigiu o seu relatório de emissões, incluindo no mesmo as emissões imputáveis à desidratação das lamelas de beterraba, e devolveu, em 24 de abril de 2007, licenças de emissão de gases com efeito de estufa correspondentes a mais 2 673 toneladas.

17 Por decisão de 7 de dezembro de 2007, a Emissionshandelsstelle aplicou à Nordzucker, nos termos do § 18 da TEHG, uma coima no valor de 106 920 euros, pela violação da obrigação de devolução de um número de licenças de emissão de gases com efeito de estufa suficientes para cobrir as emissões do ano anterior.

18 Na sequência de um recurso interposto pela Nordzucker, o Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim) anulou a decisão de aplicação da coima. O Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tribunal Administrativo Superior de Berlim-Brandeburgo) negou provimento ao recurso interposto pela Emissionshandelsstelle. Resulta do acórdão desse órgão jurisdicional que a Nordzucker não violou a sua obrigação de devolução de licenças, uma vez que o alcance exato desta obrigação é determinado pelo número de licenças que constam no relatório de emissões verificado. Por considerar que a obrigação de devolução não podia ser limitada pelo relatório de emissões verificado de um operador, a Emissionshandelsstelle interpôs recurso para o Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal), pedindo a anulação daquele acórdão.

19 Resulta das explicações do Bundesverwaltungsgericht que as disposições da TEHG permitem decidir o litígio a favor de qualquer uma das partes. Este órgão jurisdicional indica, no entanto, que considera que o princípio da proporcionalidade, garantido tanto pelo direito alemão como pelo direito da União, se deve opor a que um operador que restitua um número de licenças de emissão correspondente às emissões que constam do seu relatório de emissões verificado seja punido com uma coima como a prevista no artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87. Embora seja fácil respeitar o prazo de devolução, é significativamente mais difícil evitar erros nos relatórios que tenham sido objeto de verificação.

20 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio considera que resulta da leitura conjugada dos n.os 2 e 3 do referido artigo 16.º, que a obrigação de devolução respeita a um número de licenças de emissão correspondente às emissões totais de uma unidade, conforme verificadas por um verificador independente, nos termos do artigo 15.º da Direitva 2003/87. Assim, o operador de uma unidade que produza emissões de gases com efeito de estufa deve devolver o número de licenças de emissão que consta do seu relatório de emissões dirigido às autoridades competentes, na condição de este relatório ter sido considerado satisfatório pelo verificador.

21 Esta interpretação está em conformidade com as orientações, uma vez que resulta do ponto 7.4 destas últimas que «[a] autoridade competente utilizará o valor correspondente às emissões totais de uma instalação constante do relatório considerado satisfatório para verificar se o operador entregou um número de licenças suficiente para cobrir as emissões da instalação em causa».

22 Nestas condições, o Bundesverwaltungsgericht decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 16.º, n.os 3 e 4, da Diretiva 2003/87 ser interpretado no sentido de que as sanções por emissões excedentárias também devem ser aplicadas quando o operador tiver devolvido, até 30 de abril de determinado ano, um número suficiente de licenças correspondent[e] às emissões totais indicadas no seu relatório de emissões da instalação referente ao ano anterior, que foi considerado satisfatório pelo verificador, mas a autoridade competente tiver concluído, após 30 de abril, que a quantidade total de emissões foi declarada por defeito no relatório de emissões objeto de verificação, tendo o relatório sido corrigido e tendo o operador devolvido as restantes licenças dentro do novo prazo fixado?»

Quanto ao pedido de reabertura da fase oral do processo

23 Na sequência das conclusões apresentadas pelo advogado-geral, o Governo alemão pediu, por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 20 de fevereiro de 2005, que fosse ordenada a reabertura da fase oral do processo. Como fundamento do seu pedido, o Governo alemão alega, em substância, que as conclusões apresentadas pelo advogado-geral contêm erros de facto.

24 Importa realçar que o Tribunal de Justiça pode, em qualquer momento, ouvido o advogado-geral, ordenar a reabertura da fase oral do processo, em conformidade com o disposto no artigo 83.º do seu Regulamento de Processo, designadamente se considerar que está insuficientemente esclarecido ou ainda quando a causa deva ser resolvida com base num argumento que não foi debatido entre as partes ou entre os interessados referidos no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia (acórdão Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, n.º 26)

25 Neste caso, isso não se aplica. Com efeito, à semelhança das outras partes intervenientes, o Governo alemão expôs, nas suas observações apresentadas durante a fase escrita do processo, a sua apreciação do quadro factual do litígio. Assim, o Tribunal de Justiça, ouvido o advogado-geral, considera que dispõe de todos os elementos necessários para decidir.

26 Atendendo às considerações precedentes, o Tribunal de Justiça considera que não há que ordenar a reabertura da fase oral do processo.

Quanto à questão prejudicial

27 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87 deve ser interpretado no sentido de que se aplica a um operador que devolva um número de licenças de emissão de gases com efeito de estufa correspondente às emissões do ano

anterior tal como comunicadas e verificadas de acordo com o disposto no artigo 15.º desta diretiva, quando se constate, após uma verificação adicional pela autoridade nacional competente depois de expirado o prazo de devolução, que essas emissões foram comunicadas por um valor inferior ao real e que, em consequência, foi devolvido um número insuficiente de licenças de emissão.

28 A economia geral da Diretiva 2003/87 assenta numa contabilidade rigorosa da concessão, detenção, transferência e anulação das licenças de emissão de gases com efeito de estufa, cujo quadro é fixado pelo artigo 19.º desta diretiva e reclama a criação de um sistema de registos normalizado através de um regulamento distinto da Comissão. Esta contabilidade precisa é inerente ao próprio objeto da referida diretiva, isto é, a criação de um regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, o qual visa reduzir as emissões desses gases na atmosfera para um nível que evite uma perturbação antrópica perigosa do clima e cujo objetivo último consiste na proteção do ambiente. Além disso, o legislador da União pretendeu, ao criar ele próprio uma multa pré-definida, salvaguardar o regime do comércio de licenças de emissão das distorções de concorrência resultantes das manipulações de mercado (acórdão Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, n.º 27).

29 Conforme assinalou o advogado-geral no n.º 29 das suas conclusões, um dos pilares em que o sistema estabelecido pela Diretiva 2003/87 se baseia é a obrigação de os operadores devolverem, até 30 de abril do ano em curso, para anulação, um número de licenças de emissão de gases com efeito de estufa equivalente ao total das suas emissões durante o ano civil anterior.

30 A aplicação desta obrigação é especialmente rigorosa. A referida obrigação, mencionada obrigatoriamente no título de emissão de gases com efeito de estufa por força do artigo 6.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva 2003/87, e formulada em termos inequívocos no artigo 12.º, n.º 3, desta diretiva, é a única cujo incumprimento a própria Diretiva 2003/87, por força do seu artigo 16.º, n.º 3, sujeita a uma sanção precisa, ao passo que a sanção de outros comportamentos contrários às suas disposições é deixada, nos termos do artigo 16.º desta diretiva, à discrição dos Estados-Membros (acórdão Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, n.º 25).

31 Conforme resulta do artigo 14.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87, esta obrigação de devolução baseia-se nos relatórios elaborados pelos operadores de cada unidade, em conformidade com as regras enunciadas nas orientações. De acordo com a exigência de contabilidade rigorosa das licenças emitidas, e por força dos artigos 6.º, n.º 2, alínea e), e 12.º, n.º 3, desta diretiva, esses relatórios, antes de serem apresentados às autoridades nacionais competentes, são sujeitos a um processo de verificação previsto, designadamente, no artigo 15.º da referida diretiva.

32 Resulta desta última disposição, lida em conjugação com o anexo V da Diretiva 2003/87, que a verificação dos relatórios de emissões constitui uma condição indispensável à devolução das licenças. Com efeito, um operador cujo relatório não tenha sido verificado e considerado satisfatório não pode transferir licenças enquanto os respetivos relatórios não forem considerados satisfatórios.

33 Essa verificação, com vista à validação do relatório de emissões, é realizada, em conformidade com o ponto 12 do referido anexo V, por um verificador «independente do operador, [que realiza] as suas atividades com profissionalismo, probidade e objetividade». Nos termos do ponto 7.4, quinto parágrafo, das orientações, quando, no final do processo de verificação, o verificador «concluir que o relatório sobre as emissões contém uma inexatidão material, o relatório do operador não será considerado satisfatório». Só quando esse relatório de emissões «não contém qualquer inexatidão material» é que «o operador pode apresentar o relatório em causa à autoridade competente, em conformidade com o n.º 3 do artigo 14.º da [Diretiva 2003/87]».

34 Há que declarar que a Diretiva 2003/87 não prevê outros mecanismos de controlo e não sujeita a devolução de licenças de emissão a nenhuma outra condição diferente da constatação do caráter satisfatório do relatório de emissões. Aliás, as orientações confirmam, no seu ponto 7.4, sexto

parágrafo, que «[a] autoridade competente utilizará o valor correspondente às emissões totais de uma instalação constante do relatório […] para verificar se o operador entregou um número de licenças suficiente».

35 Daqui se conclui que a coima única prevista no artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87 deve ser aplicada aos operadores que não respeitem essa obrigação, quer porque não devolvem nenhuma licença de emissão, quer porque o número de licenças de emissão devolvidas é inferior às emissões indicadas no relatório de emissões.

36 Deste modo, com a sua questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber se esta disposição exige que a coima única seja igualmente aplicada a um operador quando a autoridade nacional, pelas suas próprias verificações e depois de expirado o prazo de devolução, constate, ela própria, uma irregularidade.

37 A este respeito, resulta do conjunto das disposições da Diretiva 2003/87 que esta não se opõe a que as autoridades competentes dos Estados-Membros efetuem controlos ou verificações adicionais, como os efetuados pela Emissionshandelsstelle depois da devolução das licenças de emissão pela Nordzucker. Na medida em que tais verificações permitam detetar irregularidades ou tentativas de fraude, elas contribuem para o bom funcionamento do regime de comércio de licenças de emissão. Contudo, quando, neste contexto, uma autoridade de um Estado-Membro constate que a quantidade de emissões do ano anterior, conforme consta do relatório verificado de um operador, foi subavaliada e que, em consequência, foi devolvido um número insuficiente de licenças de emissão, isso não pode conduzir à aplicação da sanção prevista no artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87.

38 Com efeito, como assinalou o advogado-geral no n.º 34 das suas conclusões, a referida diretiva não pode ser interpretada como exigindo a aplicação automática de uma sanção por violação de uma obrigação que não está claramente especificada na mesma. Conforme resulta, designadamente, do n.º 34 do presente acórdão, os artigos 6.º, n.º 2, alínea e), e 12.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87, e o ponto 7.4, sexto parágrafo, das orientações definem de modo claro e sem ambiguidade as exigências concretas decorrentes da obrigação de devolução. Por conseguinte, há que concluir que a aplicação do artigo 16.º, n.º 3, desta diretiva deve ser limitada às violações desta obrigação.

39 Esta conclusão é confirmada pela economia do artigo 16.º da Diretiva 2003/87 que contém, conforme recordado no n.º 30 do presente acórdão, dois regimes de sanção diferentes, previstos, respetivamente, neste artigo 16.º, n.º 3, por um lado, e no referido artigo 16.º, n.º 1, por outro. Nos termos da segunda disposição, os Estados-Membros devem prever sanções «efetivas, proporcionadas e dissuasivas» aplicáveis «em caso de infração às disposições nacionais aprovadas por força da presente diretiva» e tomar todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. Dito de outro modo, cabe aos Estados-Membros determinar as sanções que podem ser aplicadas a um operador que, apesar de cumprir a obrigação de devolução na aceção da Diretiva 2003/87, não respeite, no entanto, outras exigências inerentes ao funcionamento do regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa. Tal é o caso, designadamente, quando um relatório de emissões foi elaborado com inobservância das regras técnicas previstas pela Diretiva 2003/87 e especificadas pelas orientações ou quando esse relatório não contenha todas as emissões sujeitas a esse regime.

40 À luz destas considerações, há que declarar que, ao contrário do que sustenta o Governo alemão, a inaplicabilidade da sanção prevista no artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87 não tem como consequência que um operador que elabore um relatório de emissões incorreto possa escapar a qualquer sanção, se o verificador não descobrir as irregularidades cometidas.

41 A interpretação do âmbito de aplicação do artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87, conforme resulta do n.º 38 do presente acórdão, impõe-se igualmente em relação ao princípio da proporcionalidade.

42 Com efeito, à luz das considerações que resultam, designadamente, dos n.os 29 a 34 do presente acórdão, há que recordar que um operador, como a Nordzucker no processo principal, que submete às autoridades competentes um relatório de emissões verificado por um perito independente que o considerou satisfatório, pode proceder, em conformidade com os artigos 6.°, n.º 2, alínea e), e 12.°, n.º 3, da Diretiva 2003/87, à devolução de um número de licenças de emissão correspondente às emissões da sua unidade no ano civil anterior, tal como foram verificadas. Assim, esta diretiva permite que um operador, para cumprir a sua obrigação de devolução na aceção destas disposições, se apoie no facto de o seu relatório ter sido validado por um verificador independente.

43 É verdade que um operador não pode excluir que, depois da devolução das licenças de emissão de gases com efeito de estufa, as autoridades competentes de um Estado-Membro verifiquem, aquando dos seus próprios controlos adicionais, que o seu relatório de emissões padece de uma irregularidade que afeta o número de licenças de emissão a devolver. Contudo, a aplicação automática da coima única prevista no artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87 seria desproporcionada uma vez que um operador, contanto que esteja de boa-fé, não pode prever com certeza suficiente o resultado de tais controlos adicionais.

44 Em contrapartida, as sanções que os Estados-Membros devem prever nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87 constituem um instrumento adequado neste caso, na medida em que, de acordo com a redação desta disposição, estas sanções devem ser proporcionadas à infração cometida. Isto implica, designadamente, que cabe às autoridades nacionais competentes considerar todas as circunstâncias de facto ou de direito específicas de cada caso para determinar se deve ser aplicada uma sanção a um operador e, sendo caso disso, qual. Esta apreciação exige, designadamente, que se tenha em conta o comportamento do operador e a sua boa-fé ou as suas intenções fraudulentas.

45 Em face do exposto, há que responder à questão submetida que o artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87 deve ser interpretado no sentido de que não se aplica a um operador que devolva um número de licenças de emissão de gases com efeito de estufa correspondente às emissões do ano anterior tal como comunicadas e verificadas de acordo com o disposto no artigo 15.º desta diretiva, quando se constate, após uma verificação adicional pela autoridade nacional competente depois de expirado o prazo de devolução, que essas emissões foram comunicadas por um valor inferior ao real, pelo que o número de licenças de emissão devolvido é insuficiente. Cabe aos Estados-Membros determinar as sanções que podem ser aplicadas numa situação deste tipo, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87.

Quanto às despesas

46 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

O artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho, conforme alterada pela Diretiva 2004/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de outubro de 2004, deve ser interpretado no sentido de que não se aplica a um operador que devolva um número de licenças de emissão de gases com efeito de estufa correspondente às emissões do ano anterior tal como comunicadas e verificadas de acordo com o disposto no artigo 15.º desta diretiva, quando se constate, após uma verificação adicional pela autoridade

nacional competente depois de expirado o prazo de devolução, que essas emissões foram comunicadas por um valor inferior ao real, pelo que o número de licenças de emissão devolvido é insuficiente.

Cabe aos Estados-Membros determinar as sanções que podem ser aplicadas numa situação deste tipo, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87, conforme alterada pela Diretiva 2004/101.

Assinaturas